



Observatoire des Amériques

La ministérielle de Miami : comment sauver les meubles ?

Chronique 03-21

Novembre 2003

Sylvain F. Turcotte

Lors d'une entrevue accordée à des journalistes brésiliens au début de l'année en cours, Robert Zoellick, le représentant au Commerce des États-Unis, avait choisi une formule pour le moins lapidaire pour faire connaître son point de vue quant à la marge de manœuvre dont disposait le Brésil sur le plan hémisphérique. Ce pays récalcitrant avait tout simplement deux choix; négocier avec les États-Unis ou avec l'Antarctique. La formule n'a surpris personne dans les Amériques compte tenu de la fermeté de la stratégie que poursuivent les États-Unis depuis le Sommet de Miami. Le fameux projet d'une grande Zone de libre-échange qui s'étendrait de la Terre de feu à l'Alaska guide la politique commerciale américaine depuis près de dix ans et la détermination de Washington de l'établir, sinon de l'imposer par la force, n'ont jamais vraiment été remise en question. La grande puissance commerciale poursuit son agenda et l'Amérique latine devra s'y adapter, qu'elle le veuille ou non.

Et pourtant, ce que plus d'un considérait impensable vient tout juste de se produire. Confronté à une conjoncture de plus en plus défavorable, les États-Unis viennent de reculer considérablement, sinon d'abandonner le projet initial qu'ils s'étaient donné au milieu des années 90 en acceptant ni plus ni moins la formule de ZLÉA allégée que le Brésil et ses partenaires du MERCOSUL avaient mis sur table au printemps dernier en réponse aux propositions américaines jugées inacceptables¹. C'est lors d'une mini-ministérielle improvisée tenue à Lansdowne en Virginie les 8 et 9 novembre derniers que le Brésil et les États-Unis ont fini par s'entendre sur une proposition commune qu'ils présenteront aux 32 autres partenaires lors de la ministérielle de Miami

¹ Pour plus de détails concernant les propositions brésiliennes, voir Christian Deblock et Sylvain F. Turcotte « Les négociations hémisphériques: un face à face Brésil États-Unis » Chronique des Amériques, octobre 2003.

des 20 et 21 novembre prochains². Ce qui est proposé par les deux grandes économies des Amériques transformera profondément le modèle d'intégration qui guide les gestes de Washington depuis les tous débuts du processus car on a choisi d'abandonner l'idée d'imposer les normes ALÉNA comme fondement de la Zone de libre-échange hémisphérique, un principe qui a toujours été considéré non-discutable par les États-Unis.

Une ZLÉA à la carte

Le nouveau format d'entente proposé par les deux co-présidents de la dernière phase de négociation introduit beaucoup plus de flexibilité dans le processus et ouvre la porte à un accord à deux niveaux. Le premier, très général, mènera à une réduction des tarifs sur une quantité importante de produits et sera obligatoire pour les 34 pays participants aux négociations. Pour ce premier niveau, on prévoit déjà la mise en place de plusieurs calendriers de réduction tarifaires répondant aux différents degrés de sensibilité des produits concernés³. Mais c'est le deuxième niveau, qui accorde toute la flexibilité qu'exigeaient le Brésil et l'Argentine depuis longtemps déjà, qui surprend le plus. Il est prévu en effet que dans le cadre de cette ZLÉA allégée, il sera possible de ratifier des ententes bilatérales ou plurilatérales portant sur des questions polémiques comme l'agriculture, les mesures antidumping, l'investissement et les marchés publics par exemple. Comme certains analystes le prévoyaient depuis longtemps, la ZLÉA offrira ainsi un libre-échange à la carte ou chaque gouvernement peut choisir ce qu'il veut inclure dans les négociations. Et comme l'a noté Martin Redrado, secrétaire argentin des Relations commerciales internationales, il s'agit d'une « formule pratique » qui répond autant aux intérêts des États-Unis qu'à ceux du Brésil, seule manière de poursuivre les négociations et d'en arriver à une entente en janvier 2005, l'échéance que l'on s'était fixé au début du processus de négociation⁴.

Le recul était inévitable tant les obstacles à la mise en place d'une ZLÉA dans sa formulation originale étaient considérables. Dès le début du processus de négociation hémisphérique, les États-Unis ont refusé d'ouvrir leurs marchés agricoles et de mettre sur table les mesures anti-dumping, qui leur donnent depuis longtemps les moyens de mettre à l'abri des exportations étrangères des secteurs non-concurrentiels comme l'acier. En réponse aux réticences américaines, le Brésil et ses partenaires du MERCOSUL ont choisi de rester à l'écart de toute négociation portant sur la propriété intellectuelle, les marchés publics, l'investissement et les services, préférant renvoyer ces questions à l'OMC, tous comme l'ont fait les États-Unis pour les questions qu'eux même refusent de discuter au niveau hémisphérique. La future Zone de libre-échange s'est retrouvé ainsi vidée de sa substance.

Du côté brésilien, il s'agit d'un succès dont l'ampleur était inattendue, et c'est pourquoi on s'est empressé de faire connaître rapidement les moindres détails de l'entente survenue entre Robert Zoellick et Celso Amorim, ministre brésilien des Affaires étrangères. Celui-ci a par la même occasion annoncé, le sourire au lèvres, que son gouvernement avait aussi reçu un document officiel en provenance de Washington indiquant que les États-Unis était disposés à entreprendre des négociations de type 4 +1 dans le cadre de cette nouvelle ZLÉA à géométrie variable, ce qui respecte à la lettre la formule de négociations à trois voies que Brasilia avait proposée lors de la ministérielle de Port d'Espagne au début du mois d'octobre et qui avait provoqué à ce moment un rejet total. Pour le Brésil, les gains sont maximisés car l'ensemble des questions que les négociateurs de l'Itamaraty ne voulaient pas aborder dans le cadre des négociations hémisphériques ont été associées à la voie plurilatérale, ce qui permet au pays de rester à l'écart des ententes touchant ces secteurs que l'on considère trop sensibles au pays.

Pour Washington toutefois, il s'agit d'un échec important car le projet des Amériques a perdu l'essentiel de sa substance et ne peut plus être considéré comme un laboratoire qui permettra de libéraliser d'avantage le commerce multilatéral en négociant dans les Amériques une entente qui dépasse les normes en vigueur à l'OMC. Du côté américain, il s'agit d'une décision surprenante, motivée en partie par la crainte d'un nouvel échec commercial, ce qui serait très difficile à accepter à Washington après

² « Brasil e EUA acertam novo formato para ALCA » *Estado de São Paulo*, 14 de novembro de 2003.

³ Quatre listes de produits circulent déjà au sein des équipes de négociateurs commerciaux. Une première qui regroupe les biens qui connaîtront une élimination immédiate des tarifs en janvier 2005 ainsi que trois autres qui répondent à des calendriers de réduction s'échelonnant sur 5, 10 et 15 ans.

⁴ « Argentina y Brasil negocian un ALCA a la carta con EE.UU. » *Clarín*, 14 de noviembre de 2003.



celui de Cancun en septembre dernier, puisqu'on s'est donné comme objectif de faire avancer le dossier de la libéralisation du commerce, et ce autant au niveau régional qu'à l'échelle multilatérale. D'autre part, n'oublions pas qu'en 2004, les États-Unis seront en campagne électorale, et il est évident que les projets de réélection de George W. Bush réduiront considérablement la marge de manœuvre de Robert Zoellick⁵. Toute offre des États-Unis aux tables de négociations hémisphériques qui entraîneraient un coût politique à l'échelle nationale est presque impossible compte tenu du faible taux d'appui dont profite l'actuel Président des États-Unis. Certains ont même écrit que Zoellick aurait reçu l'ordre de ne pas mettre en danger les appuis nationaux nécessaires à la réélection de George W. Bush⁶.

Lorsque les alliés changent de camp

La seule incertitude qui demeure quant au succès de la ministérielle de Miami est associée à la réponse qu'apporteront les 32 autres ministres du Commerce des Amériques à cette surprenante proposition de sauvetage de la ZLÉA concoctée par Zoellick et Amorim. Puisque le consensus est nécessaire, il s'agit qu'un seul pays refuse d'accepter le compromis de Lansdowne pour que les échecs de Seattle et de Cancun soit répétés à Miami, ce qui placerait le projet hémisphérique sous respirateur artificiel. Et déjà les tensions sont manifestes. Au cours des journées précédant la rencontre de Miami, le Chili et le Canada, soutenus par le Mexique, ont produit une contre-proposition qui conteste la validité de l'entente survenue entre les États-Unis et le Brésil⁷. Le fait que les trois pays qui sont à l'origine de la contre-proposition sont aussi ceux qui ont déjà ratifié un accord de libre-échange avec les États-Unis n'est pas le fruit du hasard. Ottawa, Mexico et Santiago n'acceptent pas que d'autres pays des Amériques puissent bénéficier d'un accès garanti au marché des États-Unis sans en payer le prix. Le Chili et les deux partenaires des États-Unis au sein de l'ALÉNA ont dû accepter des normes qui dépassent celles qui sont en vigueur à l'OMC, et il est clair qu'ils vont s'opposer à toute entente qui accorderait à d'autres

pays un accès garanti au marché des États-Unis sans en assumer le coût. D'ailleurs, au cours des journées précédant la rencontre de Miami, le Chili et le Canada ont mis sur table une proposition qui visait à faire dérailler l'entente survenue entre les États-Unis et le Brésil au début du mois de novembre. Bien que certains éléments aient été intégrés à la déclaration finale, le compromis de Lansdowne n'a pas vraiment subi de modifications majeures. La ZLÉA sera allégée et suffisamment flexible pour que les grandes économies du MERCOSUL acceptent d'y participer. La formule présentée par les co-présidents de la dernière phase de négociation sera acceptée par l'ensemble des pays de l'hémisphère, ce qui modifiera considérablement la portée du projet des Amériques.

À plein régime sur la voie du bilatéralisme

La plupart des analystes considèrent que cette nouvelle proposition mène les pays de l'Hémisphère sur la voie des ententes bilatérales, une porte qu'avaient déjà largement ouverte les États-Unis en signant un accord de libre-échange avec le Chili en 2003 et en entreprenant par la suite des négociations commerciales avec les pays d'Amérique centrale et la République Dominicaine⁸. De plus, et en partie pour répondre aux critiques provenant de la puissante Chambre de commerce des États-Unis, Robert Zoellick a annoncé à la veille de l'ouverture de la ministérielle de Miami que les États-Unis entreprendront des négociations bilatérales avec la Colombie, le Pérou, la Bolivie, l'Équateur et le Panama à partir du deuxième trimestre de 2004, une façon détournée de poursuivre leur agenda commercial au niveau hémisphérique, quitte à passer à côté du Brésil. Cette nouvelle stratégie maintient un des grands objectifs du projet hémisphérique initial car les États-Unis n'accepteront rien qui soit inférieur au modèle ALÉNA. Toutefois, ils perdent ainsi l'objectif central du projet des Amériques, soit l'accès direct au marché du MERCOSUL et des garanties suffisantes pour que leurs entreprises s'installent dans ces pays depuis longtemps dominés par les firmes européennes.

⁵ D'ailleurs, les producteurs d'oranges de la Floride ont déjà commencé leur campagne de lobbying auprès du pouvoir exécutif. Jeb Bush, frère du Président et gouverneur de l'État de la Floride, leur a assuré un appui constant.

⁶ « EE UU negocia con poco margen » *Clarín*, 17 de noviembre de 2003.

⁷ « Chile e Canadá querem mudancas na Alca » *Estado de São Paulo*, 17 de novembro de 2003

⁸ A ce sujet, voir l'analyse de Christian Deblock portant sur les nouvelles orientations de la politique commerciale des États-Unis « Le libre-échange, les accords de commerce et le combat pour la liberté » *Chronique des Amériques*, juin 2003.



Du côté brésilien, les avancées récentes sur le plan des négociations Union Européenne/MERCOSUL ont sans aucun doute donné plus de fermeté aux négociateurs de l'Itamaraty au cours des derniers jours car Bruxelles a récemment proposé des changements significatifs à sa politique agricole commune, à la fois pour faciliter le troisième élargissement que prépare la Commission européenne et pour faire avancer les négociations en cours avec le Brésil et le MERCOSUL, un projet considéré hautement stratégique par les Européens. Inconcevable du côté des États-Unis, cette ouverture au niveau agricole proposée par l'Europe constitue pour Buenos Aires et Brasilia une offre très difficile à refuser. En échange, le MERCOSUL a déjà annoncé qu'il mettra sur table en décembre à Bruxelles de nouvelles propositions concernant les marchés publics et la propriété intellectuelle. Dans un tel contexte, la croissance des flux de commerce et d'investissement risque de se produire au niveau transatlantique plutôt qu'à l'échelle hémisphérique, ce qui serait un échec flagrant pour Washington compte tenu de son agenda commercial global.

